

# 公共部门绩效管理的理论与实践

陈振明

绩效管理是一种当代管理的新潮。而公共部门绩效管理既是公共管理学的一个新分支,又是当代的公共部门管理的一种新实践。在西方,随着“新公共管理”改革的兴起,绩效评估以及绩效管理在公共部门尤其是政府管理中得到广泛的运用。在我国,随着政府机关效能建设的展开,作为改进公共部门尤其是政府管理的一种有效工具,绩效评估及绩效管理越来越受到了人们的重视,并逐步在我国政府管理中得到应用和推广。加强和完善公共部门绩效评估,无疑是提高公共部门管理绩效的一个有效的途径。

在工商管理领域中,“绩效”是指“从过程、产品和服务中得到的输出结果,并能用来进行评估和与目标、标准、过去结果以及其他组织的情况进行比较”。绩效可通过财务和非财务的项目表示。把“绩效”用于对政府行为效果的衡量,反映的是政府绩效,包含

政府在社会经济管理活动中的业绩、效果和效率,是政府能力的基本体现。因此,“政府绩效”是指政府在社会经济管理活动中的结果、效益、效能,是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力。

什么是绩效评估?我们认为,可以从三个层面来理解“政府绩效评估”的内涵:在微观层面,绩效评估是对个人工作业绩、贡献的认定;中观层面,便是政府分支的各部门,包括事业单位、非营利组织如何履行其被授权的职能,如政策制定执行的效果,项目管理实施的状况影响,给民众提供服务的数量、质量等;从宏观层面来说,是整个公共部门或狭义上指政府的绩效的测评,政府为满足社会和民众的需求所履行的职能,体现为政治的民主与稳定、经济的健康、稳定与快速发展、人们生活水平和生产质量的持续提高、社会公正与平等、国家

安全和社会秩序的改变、精神文明的提高等方面。

成功的绩效评估不仅取决于评估本身,而且很大程度上取决于与绩效评估相关联的整个绩效管理过程。在工商管理中,绩效管理是指为了达到组织目标,通过持续开放的沟通过程,形成组织目标所预期的利益和产出,并推动组织和个人做出有利于目标达成的行为。绩效管理可以说是公共部门改革的重要策略。

公共部门绩效评估作为政府再造的重要内容和根本性措施在政府公共管理实践中的广泛运用,开创了当代公共部门吸收、借鉴私营部门管理方法与经验的先例,为政府改革实践和公共行政学理论研究提供了新的视野,并在相当程度上带来了西方国家政府管理效率的提高和管理能力的增强,各种社会危机和矛盾得到了相对缓和。

领域,消灭监管和维权执法空白点。针对农民防范意识和识假辨假能力不强,容易受到假冒伪劣商品的危害等现实情况,按照龙岩市工商局制定下发《关于加强农村墟市场监管工作的意见》,积极探索农村墟市场的管理机制,明确工作职责,转变监管方式。充分利用农村墟市这一平台,推进监管

和服务的职能进一步向偏远农村延伸,全力维护广大农民群众的合法权益,净化农村市场。

建设社会主义新农村是一项长期的综合性工程。龙岩市工商局“以所带村”的措施和做法,立足闽西山区实际和农村经济发展需要,坚持造血原则,坚持扶持引导,不包办代

替;突出职能带动、职能进村;突出了农民在新农村建设中的主体地位;突出了与地方政府和有关部门的沟通协调,形成了地方政府、工商和有关部门、农民群众三级联动的发展格局。

(作者单位:福建省龙岩市工商局)

责任编辑 杜妍妍



西方公共部门绩效管理的实践始于20世纪初。但只有到20世纪70年代,公共部门绩效管理与评估才开始全面推行。这一时期,传统官僚政治体制导致政府机构臃肿、效率低下、资源严重浪费,政府面临着严重的管理危机和公众信任危机。与此同时,理论界也出现了新右派体系,力主减少政府干预,采用管理私营部门的管理哲学及管理方法,用企业家精神重塑政府。公共部门绩效管理侧重点是经济和效率,追求投入产出比的最大化。到90年代,绩效管理与评估达到鼎盛时期。其过程也更加规范化、系统化,绩效评估侧重点是公共服务的质量和效益。

根据经合组织的统计,20世纪90年代以来,公共部门绩效评估在美国、英国、加拿大、丹麦、芬兰、挪威、德国、法国、新西兰、荷兰、澳大利亚等国都得到广泛应用。1990年,荷兰政府把他们进行的改革命名为“大效率运作”,荷兰学者瓦尔特·基克特在总结该国行政现代化进程中指出:“改革可以说具有管理主义的特点,改革的主要目标是提高政府组织运作的绩效与效率。”因此,有西方学者认为“评估性国家”或“审计性国家”正在西方出现。

在我国,随着公共部门目标责任制的推行,公共部门绩效评估问题也开始引起了理论界和实践界的注意。而对绩效评估的普遍关注是在上个世纪90年代中期之后。近10年来,我国进行了公共部门绩效评估初步的实践探索,这种实践有各种表现形式。中国行政管理学会联合课题组将目前我

国的绩效评估实践探索分为如下三种类型或形式,即以目标责任制、效能监察、行风评议等为代表的普适性的政府机关绩效评估;以卫生部、教育部等对各自所属企事业单位进行的组织绩效的定期评估为代表的行业组织绩效评估;以珠海市“万人评政府”、深圳市“企业评政府”等为代表的专项绩效评估。我国公共部门绩效评估的发展还处于起步阶段,所以应立足于国情,逐步推进我国公共部门的绩效评估事业。

长期以来,我国对绩效评估缺乏全面、系统的理论研究,绩效评估的实践经验不足。近年来,西方绩效评估的理论和方法逐渐传入我国,对我国绩效评估事业的发展起了一定的促进作用。经过多年的探索,我国的绩效评估事业开始起步,在绩效评估的理论和实践两方面都取得了一定成效。

第一,在评估实践方面已取得一定经验。随着我国改革开放的深入和发展,政府的有关部门和机构陆续开展了一些针对政府政策、发展规划、计划等项目的评估工作。国务院从上世纪90年代以来每年都组织包括政治学、经济学、社会学、自然科学等各方面专家的课题组,对每年我国的社会、政治、经济发展的状况进行回顾和分析,并预测下一年度的发展趋势,从宏观的角度进行评估。但无论是宏观政策方面的评估,还是国家基本建设项目评估,评估水准都不高。在评估组织方面,已出现一些专门评估机构。一些隶属于政府管理部门的评估机构相继建立起来,国务院各部委诸如国家计委、国家审计署、财政部、农

业部、交通部等,在上世纪90年代都先后建立评估管理部门。一些专门研究国家宏观政策的评估机构也开始出现,如国家体改委经济体制改革研究院、中国社会科学院政策科学研究中心、复旦大学发展研究院等。但这些评估机构或评估管理部门还不是专职从事评估工作的单位,所开展的一些评估工作大多是临时抽调相关人员来完成,评估经验、评估水准还有差距。

第二,开展政府绩效评估的社会环境正在形成。首先,我国民主化进程取得重大进步。建立社会主义市场经济体制目标的确立,加快了我国政治体制改革的步伐,同时也为政府绩效评估提供了基本的政治环境和良好的民主环境。其次,人民群众参与国家管理的积极性日益增强。社会公众对政府绩效评估感兴趣,是因为把它视为了解、参与、监督政府工作的新途径。这一兴趣不仅体现在对政府绩效评估的支持上,还体现在对政府部门绩效评估的亲自参与上。例如,1998年12月初到1999年1月中旬,拥有570万人口的特大城市沈阳举行了大规模的市民评议政府活动;2001年12月,南京市开展了“万人评议机关”活动。这充分说明公众对政府绩效评估的热情。此外,公务员对其自身的绩效评估也较为热衷,因为低层公务员可以根据评估结果看到自己的工作成果,以及与其他人的差距,从而改进工作;而高层公务员将绩效评估视为对下层实施控制的有效手段。可以说,随着行政改革的进一步深入,绩效观念将深入人心,这为开展公共部门绩效评估营造了良好的社会环境。

第三,在绩效评估理论与方法的研究上取得一定成就。我国绩效评估研究起步较晚,但发展速度快,在充分吸收借鉴西方绩效评估先进经验的同时,积极探索符合我国具体国情的绩效评估理论与方法。20世纪80年代以来,进行这方面研究的主要集中在政策科学和经济学两大学科领域。政策科学的许多论著(包括政策学、公共政策等)都有涉及政策评估理论与方法的研究。经济学领域的研究主要体现在项目社会评价、项目后评价方面。相对而言,经济学领域的研究较为系统,对绩效评估内容的界定扩展到公共项目所产生的社会效果与影响,并以此为评估的重点,而非原本仅仅局限在评估公共项目所产生的直接经济效益和效果上。对评估方法的选择,逐渐引入了世界各国新开发的评估工具,如逻辑框架法、成功度法等定量定性综合分析方法。但评估的这些基础性研究,大都局限于各自学科、部门的范围,其理论和方法很多是借鉴世界各国现有的评估经验,未能形成一致的规范化、制度化体系。

绩效评估在公共管理过程中具有重要地位,客观、系统、全面的评估是公共管理不可缺少的基本环节。但是,在实践过程中,绩效评估存在许多问题。

公共评估项目本身存在的问题。首先,缺乏系统理论指导,实践中具有盲目性。不是把评估作为提高管理水平的正面措施,而是作为效绩预防的手段——当某一方面问题成堆,社会反映强烈时,才采取诸如大检查、转向调查、大评比等方式谋求改进,因

而总陷于被动。其次,手段与效果缺乏逻辑性。绩效评估,意在确定公共项目与实际社会效果之间的因果逻辑关系,即表明社会公共问题的解决、情况的改变是由于公共项目实施所致。但是,实际上要确立手段与效果之间的清晰逻辑关系是困难的。因为一项公共项目的效果和影响,可能是多方面因素作用的结果,甚至可能是偶然因素所致。

公共管理部门内部存在的问题。首先,绩效评估是对政府的管理绩效、社会效果和公共管理过程中所存在的问题的衡量,自然也就涉及对公共部门决策者和管理人员的能力高低的鉴别。这种鉴别使决策者和管理人员感到威胁,因而抵制评估。其次,绩效评估是一个消费资源的过程,需要投入相当数量的人力、物力、财力和时间,由于评估工作及其价值尚未引起足够的重视和认同,国家没有单独的评估经费拨款,评估费用大都是摊入具体的公共项目中,致使评估的资金投入不足,公共管理部门往往不愿将有限的资源用于评估工作,以免影响其推行公共项目,这也造成评估工作的困难。再次,评估常常意味并伴随着批评和改革,在评估日益成为一种公共部门公共管理监督手段的今天,这种作用更加明显。公共管理部门由于利益主体意识,总是试图表明公共项目的积极效果,极力维护和提高其地位和权威,不愿接受来自外部的批评指正,即使公共项目的效果不佳,也会千方百计地寻找各种客观理由。因此,评估作为一种公共管理工具未能被公共管理部门有效地利用,相反,却

经常遭到贬低和否定,这也极大地影响绩效评估工作的开展。

绩效评估技术上的问题。绩效评估在我国是个新兴领域,尚处于起步阶段,还未形成规范化、制度化的评估体系,这就给开展具体评估工作带来许多技术上的困难。首先,由于对绩效评估的概念认识不一,对绩效评估的内容范围界定不清,无法建立一套完善的公共部门绩效评估指标体系和方法。其次,开展绩效评估所必需的相关配套措施不完备,如:评估资料不足、缺乏评估的专门人才、缺少评估的管理保障体系等等。第三,评估方法单一。目前我国绩效评估所采用的评估手段、方法并没有超出经济学的范围。成本效益分析是最广泛采用的评估方法,关心的只是公共项目的直接投入和产出,很少深入到社会效果和影响的因果推定,而对于伦理道德、价值理性、个人偏好更是无能为力。

那么,应如何推进我国绩效评估事业呢?我们认为,探索绩效评估的发展途径,推进绩效评估工作的全面发展,建立起完整规范的全国性绩效评估体系,是当前我国社会主义市场经济建设的客观要求。因此,必须从思想认识、组织形式、管理办法、人才培养方面作出努力。一是提高对绩效评估工作意义的认识;二是加强绩效评估立法工作;三是建立健全合理有效的评估体制;四是培养评估人才以适应评估发展的需要;五是建立完善的信息系统。

(作者系厦门大学公共事务学院院长)

责任编辑 吴凡